

新型コロナウイルス感染症の影響等に関する調査について



内閣府 民間資金等活用事業推進室

新型コロナウイルス感染症の影響等に関する調査について

調査の趣旨

PFI事業に新型コロナウイルス感染症による影響が及んでいるため、その影響について調査・分析を行い、必要な対応を検討・実施

○内閣府から関係省庁及び地方公共団体に対し、「PFI事業における新型コロナウイルス感染症に伴う影響に対する対応等について」の通知を発出（令和2年7月7日）

○新型コロナウイルス感染症のPFI事業への影響を把握するため、令和2年9月に地方公共団体等に対してアンケート調査を実施。アンケート調査の結果を第24回計画部会（令和2年11月17日）にて説明

アンケート調査の結果及び計画部会等における委員意見等から、以下の課題を整理

- ✓ 協議や契約変更等にかかる手続き
- ✓ 官民リスク分担の在り方
- ✓ ウィズコロナ・ポストコロナにおけるPFI事業の在り方

○上記の課題点を踏まえ、新型コロナウイルス感染症により影響を受け、既に事業者等と協議を実施し、実施中の事業で契約変更等の対応を行った事業や、今後実施予定のPFI事業の実施方針等の見直しを行った事業について、管理者を対象にヒアリング調査を実施（令和3年1月～3月）

⇒ヒアリング調査の個別事例：6～12頁

ヒアリングで得られた主な意見と当面の対応策・今後の課題（1/3）

ヒアリング調査で得られた主な意見について、以下の通り早急にガイドライン改正等の対応策を講じるとともに、長期的な影響が想定される一部の課題については、今後も継続して調査・検討を行う。

1. 不可抗力の考え方について

【意見】

- 既存施設の催事は約6割程度が中止やキャンセルとなっていたが、一部のサービスを実施しているなかで、どこまでを不可抗力とするか等の影響も判断しづらい
- 施設の臨時休館措置について不可抗力として扱うか微妙であったが、アドバイザーとも確認のうえ、臨時休館はあくまでも管理者側の判断ということで不可抗力を適用せず、管理者の帰責事由としてリスク分担を行った（事例3）

【対応策】

既に各種ガイドライン等で不可抗力の考え方を示しているものの、なおも不可抗力該当性の判断が難しいという意見が見受けられることから、令和2年7月7日内閣府通知の内容も踏まえ、以下の通り、不可抗力を判断する際の考慮要素をガイドラインに追記して、より細かな不可抗力についての考え方を示す

- 疫病等について、契約等で不可抗力事由として明確に定められていない場合にも不可抗力事由となりうる（令和2年7月7日内閣府通知と同旨）
- 不可抗力事由については、あらかじめ契約等で明記しておくことが望ましい
- 不可抗力の判断は、具体的状況下で、契約内容、協議内容、公的指針、社会状況等を考慮して、通常必要と認められる注意や予防方法を尽くしてもなお防止しえないものか個別に判断することが必要である

※対応箇所：【リスク分担ガイドラインニ - 6 - (1)】【契約ガイドライン2 - 2 - 9、6 - 9】

2. 損害等の分担について

【意見】

- 工期延長に伴う工事費増加について、管理者側が負担すべきものであるか判断が難しく、アドバイザーや弁護士に相談を行った(事例1)
- 施設の臨時休館等による減収の影響を把握するため、事業者に詳細な支出データを提供してもらおうよう依頼したが、事業者側が支出データの開示を拒否しており対応が滞っている
- 契約書の中に、「不可抗力」に関する条項が存在するが、不可抗力で建物に影響が生じた場合を想定しているものと考えられ、コロナ禍による施設利用のキャンセル等により、利用収入が減額となるような場合の扱いが明確になっていない

【対応策と今後の課題】

- 損害等の分担に関して明らかとなった問題について、ガイドラインで以下のような考え方を示すとともに、管理者や事業者が協議・対応する際の参考となるように、ヒアリング等で得られた複数の事業の具体的事例を紹介する
 - 分担すべき損害等の中には物件以外の損害等も含まれる(令和2年7月7日内閣府通知と同旨)
 - 損害等の認定に必要な資料の提出についてあらかじめ協議し、必要に応じて契約で定めておくこと
 - 独立採算型事業等においてプロフィット・ロスシェアリングの考え方を取り入れることが有益である

※対応箇所：【契約ガイドライン2-2-9、3-6、5-3、6-9】【運営権ガイドライン4-1】

- コンセッション事業における収益の減少等、長期的な影響が想定されるものについては引き続き状況把握に努めるとともに、安定的な運営を継続していけるよう制度改正も含めて検討を行っていく

3. 契約の変更等について

【意見】

- 議会議決を経て事業契約を変更する場合、軽微な金額の変更でも毎回議会対応が必要となる。
今後、同様の事象が起こった場合、所管課としてはかなりの負担である(事例3)

【対応策】

軽微な契約変更についても全て議会議決が必要な場合、事業環境等の変化に応じて柔軟に契約を変更することが難しくなる可能性もあることから、以下の通りガイドラインにおいて、迅速に契約変更できるような考え方を示す。

- 契約事項のうち軽微な事項について迅速に契約変更できるよう、予め議決により専決処分事項(地方自治法第180条第1項)として指定しておくことも考えられる
- 著しい事業環境の変化等により契約内容や要求水準等が著しく不適切となった場合は、これらの内容の見直し等について、柔軟・適切に対応することが望ましい(令和2年7月7日内閣府通知と同旨)

※対応箇所：【プロセスガイドライン5 - 1】【リスク分担ガイドライン三 - 6】

- ※ プロセスガイドライン：PFI事業実施プロセスに関するガイドライン
- 契約ガイドライン：契約に関するガイドライン - PFI事業契約における留意事項について -
- リスク分担ガイドライン：PFI事業におけるリスク分担等に関するガイドライン
- 運営権ガイドライン：公共施設等運営権及び公共施設等運営事業に関するガイドライン

(参考資料)アンケート調査およびヒアリング調査結果について

- 令和2月9月に管理者を対象として実施したアンケートで、新型コロナウイルス感染症により影響を受けた、既に事業者等と協議を実施した等、影響について調査(参考②:第24回計画部会にて説明)
- アンケート結果や計画部会等での意見等を踏まえ、実施中の事業で契約変更等の対応を行った事業等や、今後実施予定のPFI事業の実施方針等の見直しを行った事業等について、令和3年1月～3月に管理者へヒアリング調査を実施した(参考①)

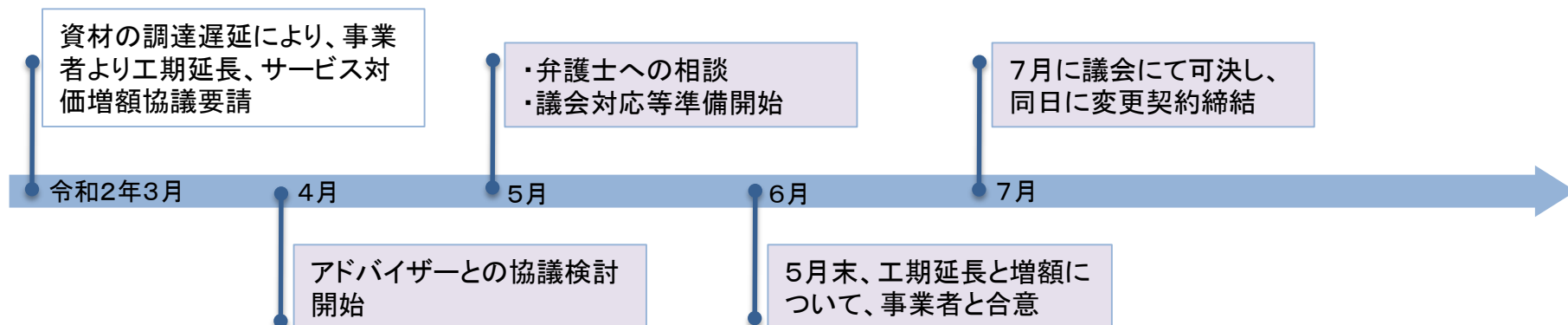
目次	頁
(参考①-1) 施工期間・サービス対価の変更 学校給食センター整備運営事業 (BTO方式/サービス購入型:建設工事期間中)	6
(参考①-2) 施工期間の変更 学校空調設備更新事業(BTO方式/サービス購入型:施工期間中)	7
(参考①-3) 要求水準・サービス対価の変更 スポーツ施設整備運営事業(BTO方式/混合型:指定管理者による管理期間中)	8
(参考①-4) 支払スケジュールの変更 観光等施設運営事業(コンセッション方式/独立採算型:維持管理・運営期間中)	9
(参考①-5) 事業内容の柔軟な見直し 産業支援拠点整備等事業(BT+コンセッション方式/独立採算型:入札公告段階)	10
(参考①-6) 実施方針の公表時期等スケジュールの見直し 観光施設等事業(BTO+既存施設指定管理+設置許可方式/運営は独立採算型:実施方針公表準備段階)	11
(参考①-7) 入札手続きスケジュールの見直し 余熱利用施設再整備事業(BTO方式/混合型:入札公告段階)	12
(参考②) アンケート調査結果の概要	13~16

(参考①-1)ヒアリング調査結果 PFI事業への影響にかかる対応事例等

■事例1 施工期間・サービス対価の変更

事業形態 : 学校給食センター整備運営事業(BTO方式/サービス購入型:建設工事期間中)

協議内容	契約条項等	協議の経緯・協議結果	変更の際する対応
建設工事期間中、資材調達の遅延による工期延長と、これに伴い発生した建設工事費増によるサービス対価の変更	工期の変更に伴う費用負担として、「不可抗力又は事業者の責めに帰すことのできない事由により工期が変更された場合、遅延に伴い事業者が負担した合理的な増加費用を事業者に支払うものとする」と事業契約書内で規定	<ul style="list-style-type: none">令和2年3月時点で、事業者からの情報共有により、工期変更の必要性を把握工期変更に伴う費用負担が論点となり、アドバイザーや弁護士と確認。工期延長に伴う工事費の増額分については、事業者から出てきた数字をもとに、経費率の妥当率性等についてアドバイザーに相談したが、妥当性が認められたため、この点について特に事業者との協議を要していない令和2年4月8日付「新型コロナウイルス感染症に係る緊急事態宣言を踏まえた工事及び業務の対応について(国土交通省)」をもとに、本件は事業者の責によらないものと整理し、管理者が増額費用を負担することで合意	<ul style="list-style-type: none">サービス対価の変更にかかる契約変更は、地方自治法及び条例に則り対応した条例の中には変更契約に関する但し書きがないため、契約金額の多寡に関わらず、金額の変更があった場合には議決を要するという理解で対応

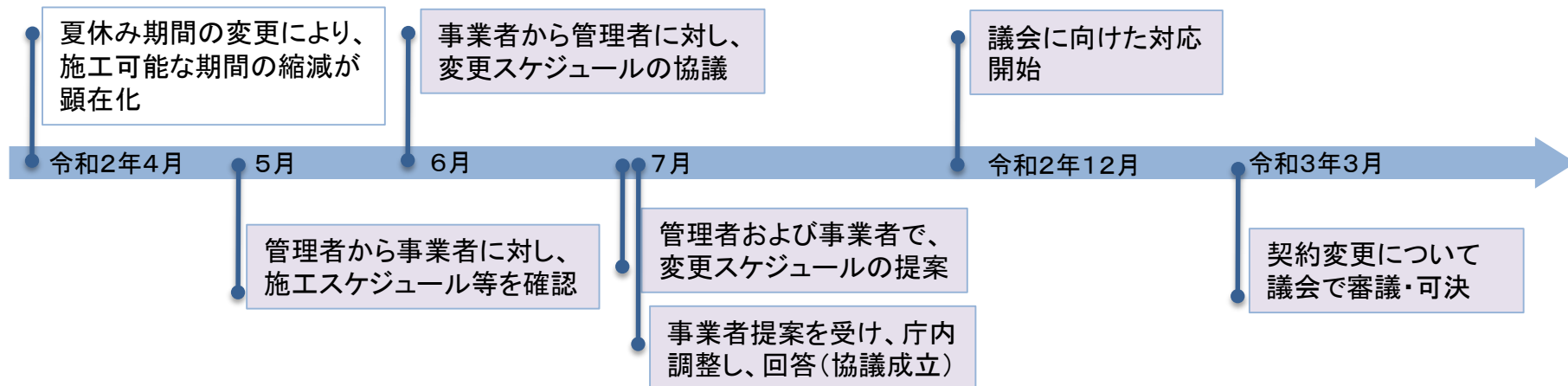


(参考①-2)ヒアリング調査結果 PFI事業への影響にかかる対応事例等

■事例2 施工期間の変更

事業形態 : 学校空調設備更新事業(BTO方式/サービス購入型:施工期間中)

協議内容	契約条項等	協議の経緯・協議結果	変更の際する対応
<p>契約締結当初に施工期間として想定していた、学校の夏休み期間が短縮されたことに伴う、施工スケジュールの変更</p>	<p>施工期間の変更に関して、「事業者の責めに帰すことのできない事由により、工期等を遵守できないことを理由としてその変更を請求した場合、管理者および事業者は協議により当該変更の可否を定める」と事業契約書内で規定</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・令和2年春の時点で、学校の夏休みが短くなり施工可能な期間が縮減されることが分かっていたため、管理者より施工スケジュール等を確認 ・当初の契約で定められていた施工期間内での調整が困難であることを踏まえ、事業者の提案に沿って、施工期間および事業期間を繰り延べする方向で庁内調整の後、回答、協議成立 	<ul style="list-style-type: none"> ・施工期間の延長については、当初PFI事業契約で定めた契約期間に変更を行うものであるとし、契約変更に関して再度PFI法に基づき議会の承認を得た ・また、施工期間の変更に伴い、PFIの事業契約に関しあらかじめ債務負担行為の変更(期間延長)を行った

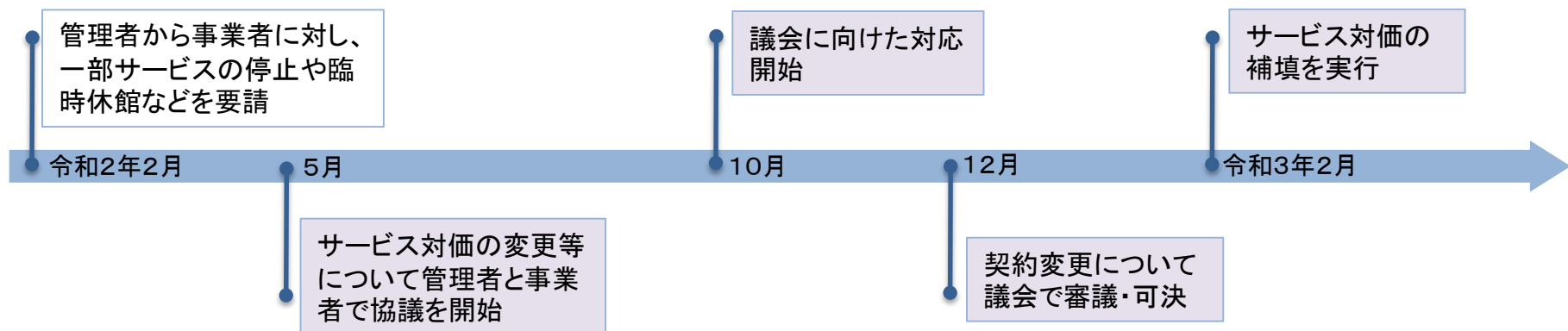


(参考①-3)ヒアリング調査結果 PFI事業への影響にかかる対応事例等

■事例3 要求水準・サービス対価の変更

事業形態 : スポーツ施設整備運営事業(BTO方式/混合型:指定管理者による管理期間中)

協議内容	契約条項等	協議の経緯・協議結果	変更の際する対応
管理者の指示による要求水準の変更(臨時休館や一部施設の利用停止、利用人数制限等)と、それに伴うサービス対価の変更	要求水準書の変更事由として、「新型インフルエンザ等の感染症の流行」を定めており、上記に該当する場合、「サービス対価の変更の有無等を含め管理者と事業者で協議する」旨を事業契約書内で規定	<ul style="list-style-type: none"> 令和2年2月以降、管理者から事業者の一部サービスの休止や臨時休館などを要請 施設の臨時休館措置を不可抗力として扱うか等、アドバイザーにも意見を求めたうえ、今回の休館等による要求水準の変更は、リスク分担に定める「管理者側の帰責事由による変更」として対応することとし、サービス対価の補填について事業者と協議することとした サービス対価の補填額の積算は、事業者から提出された実績などを基に収入・支出の増減を踏まえて検討し、方向性を事業者と合意 施設再開後の利用人数制限に伴う減収分については、昨年度の利用料金収入の実績をもとに、令和2年9月分までは昨年度実績との差額分を補填することとした 補填の考え方については、他の施設と足並みを揃えたわけではなく、事業毎の個別協議で対応 	<ul style="list-style-type: none"> サービス対価の補填に際し、契約額の変更は軽微な金額であったとしても、PFI事業契約の当初議決の変更となるため、議会議決を要すこととなり、契約の一部変更について議会の承認を得た サービス対価の補填額の積算に際して、事業者から事業契約書内に規定されている業務要求水準書の変更に伴うサービス対価の変更についての協議書、及び算出根拠資料を管理者に提出し、これを根拠として管理者は議会へ説明



■事例4 支払スケジュールの変更

事業形態 : 観光等施設運営事業(コンセッション方式/独立採算型:維持管理・運営期間中)

協議内容	契約条項等	協議の経緯・協議結果	変更の際する対応
新型コロナウイルス感染症に伴う影響を考慮し、事業者の支払いスケジュールの変更を協議	支払スケジュールの変更に際し、運営権事業の実施契約における補則として、「契約に定めのない事項について、解釈の疑義が生じたときは、都度協議を行い定める」と規定されており、これを根拠とした	・令和2年4月に事業者から経営支援の要請を受け、協議・検討を開始 ・支援は事業者の経営支援の枠組みで実施することとした ・うち、運営権事業の実施契約においては、事業者の経営状況を勘案し、運営権対価の支払計画を変更(運営権対価の支払いを一部繰り延べ)することとした	・事業契約締結時の根拠法はPFI法としており、運営権事業は、運営権の設定のみが議会の議決事項となっており、支払い計画変更にかかる契約変更について議会議決は不要であった ・本件は、支払スケジュールの変更のみであり、運営権対価の金額は変更していないことから、議会の議決は要していない

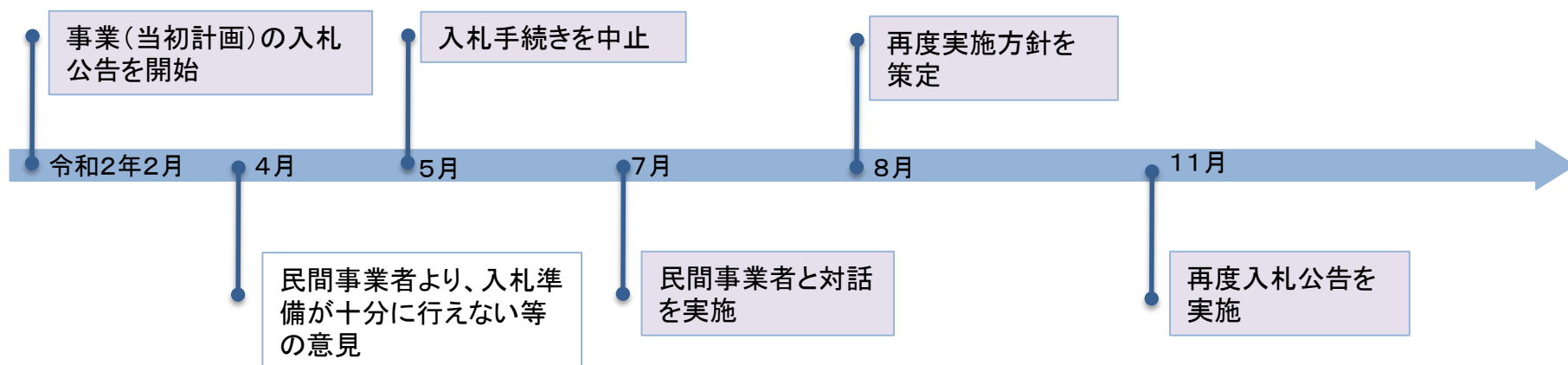
※協議、対応等のスケジュールは非開示

(参考①-5)ヒアリング調査結果 PFI事業への影響にかかる対応事例等

■事例5 事業内容の柔軟な見直し

事業形態：産業支援拠点整備等事業 (BT+コンセッション方式／独立採算型：入札公告段階)

経緯	見直した内容	変更の際する対応
民間事業者の入札準備が十分に行えない等の意見を踏まえ、入札手続を一旦中止し、民間との対話を行ったうえで、コロナ禍後に予想される社会環境の変化を考慮した事業内容へと変更	<ul style="list-style-type: none"> ・先行きの見通しが不透明であり、需要変動リスクの軽減や、事業スキーム等も含めた事業の仕切り直しのしやすさ等を考慮し、運営期間を短縮した ・ウィズコロナ・ポストコロナ下のニーズ変化等を見据え、施設の規模などについては要求水準で固めてしまうのではなく、事業者の提案事項とすることで柔軟性を確保した ・社会環境の変化による利用料金収入等の減少リスクを考慮し、当初想定の実業計画に対して運営権対価の最低提案価格を縮減した 	条件等の見直しを行い事業の枠組みが大きく変わったことにより、再度、実施方針の策定等を行った



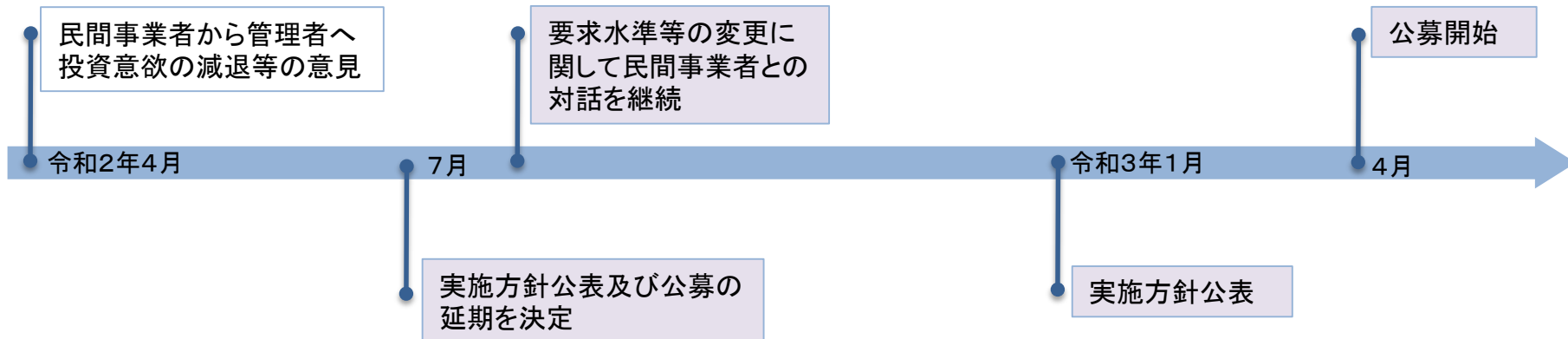
※当スケジュールはこの調査の主旨に係る事項のみ記載

(参考①-6)ヒアリング調査結果 PFI事業への影響にかかる対応事例等

■事例6 実施方針の公表時期等スケジュールの見直し

事業形態：観光施設等事業(BTO+既存施設指定管理+設置許可方式/運営は独立採算型:実施方針公表準備段階)

経緯	見直した内容	変更の際する対応
実施方針の公表に向けた準備を行っていたが、民間事業者の投資意欲の減退等を受け、事業開始までのスケジュールや、要求水準等を見直した	<ul style="list-style-type: none"> ・実施方針のリスク分担における需要変動リスクの不可抗力の内容として、コロナや疫病、パンデミック等に関する公衆衛生上の事態についても明記し、緊急事態宣言や市の指示等により営業が停止した場合は、管理者が損失を負担することとした ・民間事業者と対話を行い、施設の整備時期(段階的な整備等の許容)や宿泊施設の室数、宿泊形態について見直すよう要望を受け、要求水準書では宿泊施設の室数、宿泊施設の形態を問わないこととするなど、要求水準を見直した 	<ul style="list-style-type: none"> ・コロナ禍による影響を確認するため、民間事業者との対話を重ね、本件事業への参画が厳しくなったことを確認 ・その後も、実施方針の公表時期等を再度検討し、要求水準の見直しを行うため、民間事業者との対話を継続

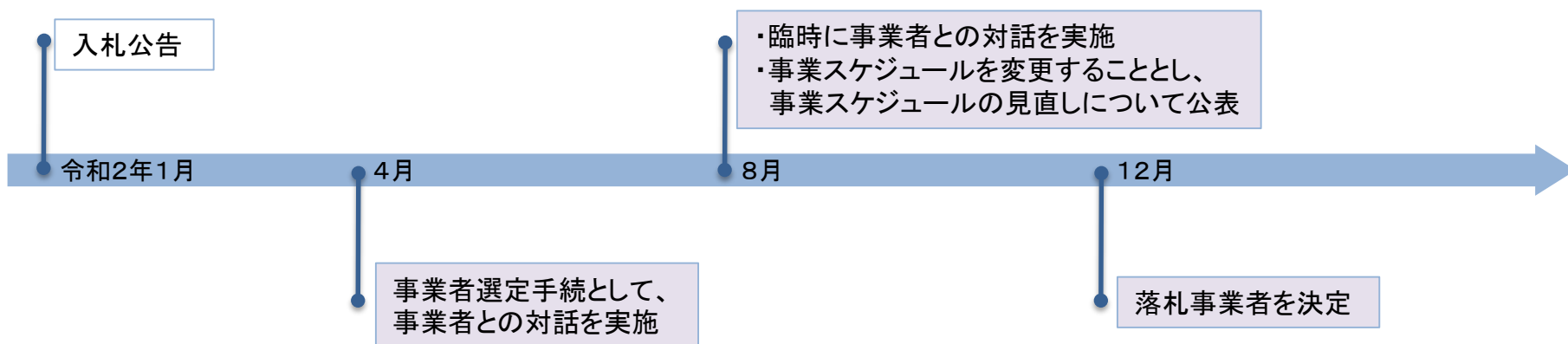


(参考①-7)ヒアリング調査結果 PFI事業への影響にかかる対応事例等

■事例7 入札手続きスケジュールの見直し

事業形態 : 余熱利用施設再整備事業 (BTO方式/混合型: 入札公告段階)

経緯	見直した内容	協議の経緯・協議結果	変更の際する対応
入札公告を行い、手続きを進めていたが、事業スケジュールの遅延を懸念し、臨時に民間事業者との対話期間を設け、要求水準の見直しについて協議した	事業スケジュールの変更	<ul style="list-style-type: none">・要求水準に定められていた飲食サービスの提供は、当面は自販機等により無人化で対応したい旨、事業者から管理者へ要望。事業者より提出されたプランが、有人対応と同等と管理者に認められた(要求水準の変更等の必要なし)・事業者からはその他、緊急時の光熱水費の増額について管理者での負担を要望されたが、緊急時には不可抗力条項に則って対応することとしたため、事業契約書(案)の変更は行わないこととした	事業スケジュールのみ見直すこととして、庁内で調整



(参考②-1) アンケート結果の概要(第24回計画部会資料より)

○調査対象: 関係省庁(内閣府、警察庁、11省及びそれらの所管する公共法人)
地方公共団体(1,788団体)

○調査期間: 令和2年8月11日～9月4日

実施中のPFI事業への影響について

実施中のPFI事業において、事業者から協議の申入れがあった等、実質的な影響を受けた事業の件数は、138件(国等18・地方120)であり、実施中のPFI事業全体に対する割合は、約23%となっている。

	影響を受けた事業	実施中の事業	実施中の事業に占める割合	事業類型別								
				サービス購入型			混合型			独立採算型		
関係省庁	18	(82)	22%	7	(55)	13%	2	(8)	25%	9	(19)	47%
地方公共団体	120	(530)	23%	76	(392)	19%	33	(108)	31%	11	(30)	37%
全体	138	(612)	23%	83	(447)	19%	35	(116)	30%	20	(49)	41%

※()は実施中のPFI事業数

○協議等の状況について

影響のあった事業のうち、約9割が、「協議を実施した」、または「協議中」となっている。

	協議を実施した	協議中	今後実施予定	合計
関係省庁	8(44%)	7(39%)	3(17%)	18(100%)
地方公共団体	66(55%)	48(40%)	6(5%)	120(100%)
合計	74(54%)	55(40%)	9(6%)	138(100%)

(参考②-2) アンケート結果の概要(第24回計画部会資料より)

実施中のPFI事業への影響について

○協議を実施した事業の内訳(事業方式、施設等の内訳)

事業方式では、サービス購入型(52件)、混合型(14件)、独立採算型(8件)となっている。
施設分類では、給食センターが28件で最大となっており、複合施設(10件)、スポーツ施設(5件)を合わせると3施設が全体の約6割を占めている。

	サービス 購入型	混合型	独立採算型	計
学校施設	1	0	1	2
給食センター	28	0	0	28
文化施設	1	1	0	2
社会教育施設	4	0	0	4
文化施設	1	1	0	2
スポーツ施設	1	4	0	5
複合施設	6	2	2	10
公園	0	1	1	2
公営住宅	1	0	0	1
庁舎	2	1	0	3
市街地再開発等	0	1	0	1
行刑施設	1	0	0	1
医療施設	0	1	0	1
福祉施設	1	0	1	2
斎場	1	0	0	1
警察施設	1	0	0	1
道の駅	0	0	0	0
農業振興施設	1	0	0	1
廃棄物処理施設	2	1	0	3
下水道施設	0	0	0	0
その他	0	0	0	0
(以下、コンセッション方式)				
複合施設(MICE)	0	0	1	1
商業振興施設	0	0	1	1
下水道施設	0	1	0	1
スポーツ施設	0	0	0	0
社会教育施設	0	0	0	0
空港	0	0	1	1
計	52	14	8	74

(参考②-3) アンケート結果の概要(第24回計画部会資料より)

実施中のPFI事業への影響について

○協議等の内容について

- ✓ サービス購入型では、施設休館中や休校中の給食提供がなかった期間のサービス対価の算定等「サービス対価の見直し」が最も多い
- ✓ 混合型では、施設の休業及び利用控えによる料金収入の減収等、「損失・損害の補填」や「サービス対価の見直し」が多い
- ✓ 独立採算型では、工期延長等の「事業スケジュールの見直し」や、休業中の賃料の減免等、「損失・損害の補填」が多い

	サービス購入型	混合型	独立採算型	計
損失・損害の補填	16	18	4	38
増加費用の負担	12	9	2	23
サービス対価の見直し	39	13	0	52
運営権対価の見直し	0	0	1	1
サービス要求水準の見直し	9	5	0	14
事業スケジュール又は将来の投資計画の見直し	6	4	5	15
契約内容の明確化	13	1	1	15
施設の休業・開業の判断	9	4	2	15
その他	11	2	6	19
計	115	56	21	192

※複数回答を含む

(参考②-4) アンケート結果の概要(第24回計画部会資料より)

事業実施検討中や事業者選定手続き中のPFI事業における影響について

新型コロナウイルス感染症の影響について、「実施に向けて検討中、又は事業者選定手続き中のPFI事業において影響を受けた」と回答する団体は65団体(国等8・地方57)

PFI事業の手続きを中止又は延期していると回答した団体数は;

①実施方針策定後、事業者選定手続き段階 :21団体(国等4・地方17)

(参考)令和元年度の実施方針策定団体数 :45団体(国等3・地方42)

②導入可能性調査を実施し、実施方針の策定手続き段階 :17団体(国2・地方15)

(参考)令和元年度の優先的検討実施団体数 :97団体(国等5・地方92)

③導入可能性調査及び優先的検討の実施予定段階 :14団体(国等2・地方12)

(影響の具体事例)

- 実施方針の策定は完了しているが、事業募集要項等の公表が延期となっている
- 新型コロナウイルス感染症拡大前にサウンディング調査を行い、公民連携手法を用いた事業実施に向けた取組を進めてきたが、生活様式等が変容している中で、民間事業者が提案・実施できることや、住民のニーズ等も大きく変わってきており、従来想定していた事業が実施できなくなる可能性が懸念される